香港申訴專員公署
OFFICE OF THE OMBUDSMAN, HONG KONG
OMBUDS NEWS 申報

香港申訴專員公署
二零一一／一二報告年度第一期
〔二零一一年四月十九日〕

有關政府當局對新界豁免管制屋宇的違例建築工程所採取的執法行動的主動調查報告

申訴專員已就政府當局對新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）的違例建築工程所採取的執法行動，完成主動調查。

根據現行的按優次執法的策略，當局基本上只對新界村屋「正在施工」的違例建築工程採取執法行動。新界村屋「正在施工但已實際完工」的違例建築工程及其新的違例構築物，均不在當局執法之列。本署的調查發現，如此按優次執法的策略及狹窄的執法空間，不足以有效遏止新界村屋的違例建築工程繁衍。我們又發現，當局的執法行動準則不一，對新界村屋的違例建築工程問題缺乏監察，而執法策略又為執法行動增添了不必要的障礙，令人覺得當局對新界村屋及其他樓宇厚此薄彼。

申訴專員向屋宇署、地政總署及發展局提出了改善建議。

調查報告撮要載於**附件 A**。

Address : 30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168-200 Connaught Road Central, Hong Kong
地址：香港干諾道中168-200號信德中心招商局大廈30樓
Website 網址：http://www.ombudsman.gov.hk
Enquiry & Complaint Hotline 查詢及投訴熱線：2629 0555
Fax No. 傳真號碼：2882 8149

有關七個政府部門延誤處理一宗道路復修工程的投訴的調查報告

一條通往某遊樂場的行人路因路面下陷出現積水問題，有市民向效率促進組轄下的 1823 電話中心投訴，個案其後被轉介予地政總署、康樂及文化事務署(「康文署」)、路政署、渠務署、民政事務總署以及食物環境衞生署跟進，但拖延數月，仍沒有部門願意承擔維修責任。

本署調查發現，路陷問題一直未獲得妥善跟進，除了因為事涉行人路的維修責任不清外，亦由於電話中心處理跨部門投訴方面欠缺效率、地政總署處理投訴和核實土地資料疏漏馬虎、康文署對撥地條款誤解、以及渠務署誤置檔案，以致行人路的復修工作被延誤。民政事務總署則在解決地區問題上欠缺積極和主動。

調查顯示，多個事涉部門對解決問題均採取「各家自掃門前雪」的心態，沒有切實考慮到市民的真正需要。從投訴人看來，政府部門之間未有協調合作，且互相推卸責任，沒有切實和認真解決問題，有損政府形象。

本署已分別向效率促進組、地政總署及康文署提出共 11 項改善建議，包括：檢視及改善處理投訴的程序、檢討並改善檔案管理系統，以及加強職員培訓等。

調查報告摘要載於**附件 B**。

有關房屋署編配公屋過程不公的調查報告

某市民於二零零六年向房屋署申請公屋。二零一零年六月中，他到房屋署的客務中心查閱「上樓」結果時，發現在其輪候組別中，公屋輪候冊編號在他之後的申請者已獲編配單位，但他則仍未收到編配通知。他隨即向職員查詢，但未獲合理解釋，於是向本署投訴。

調查顯示，房屋署在每月公布「已接受配房的最高申請編號」時，未有就實際配房時間可能與輪候冊申請的先後次序不符的因素加以解釋。再者，該署每當收到公

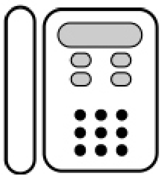
屋申請人查詢時，便假定他們會提出影響編配的要求而暫停有關配房程序。投訴人提出查詢後，在毫不知情的情況下，被房屋署暫停他的配屋進程，直至他獲回覆。

本署認為，就其每月公布配房進度時，由於房屋署未有恰當解述有關影響配屋先後次序的因素，這會令公屋申請人容易因後來者先獲配單位而感到不滿；另一方面，房屋署不論查詢的原因，一律暫停投訴人配房的做法，無疑是一種變相的懲罰，對提出查詢的申請者明顯不公。

在調查過程中，房屋署提出了改善建議，加快處理不影響編配次序的查詢及投訴。本署建議房屋署適時檢討已實施的改善措施，以及在公布最新配房進度時，扼述導致實況與輪候公屋先後次序不符的因素。

調查報告摘要載於**附件 C**。

查詢



如有查詢，請與助理行政主任（外務）陳雪瑂女士聯絡（電話：2629 0513；電郵：jennychan@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零一一年四月十九日

主動調查報告摘要
政府當局對新界豁免管制屋宇的違例建築工程
所採取的執法行動

調查範圍

申訴專員展開是項主動調查，旨在審研：

(a) 現行的執法策略能否有效遏止新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）[1] 的違例建築工程[2] 繁衍；以及

(b) 現行的執法策略是否有任何需要改善之處。

有關部門的法定權力

2. 屋宇署及地政總署均可以對新界村屋的違例建築工程採取執法行動。

3. 屋宇署可以根據《建築物條例》(第 123 章）第 24 條發出法定命令，要求業主在指定限期內清拆任何非法或危險的構築物，否則該署可以代為清拆，並向業主追討費用。業主如不遵從清拆令，即屬違反《建築物條例》第 40(1)(B)條，可被判處監禁及罰款。

4. 地政總署可以對違反土地契約條件的違例建築工程採取執行契約行動。該署作為土地管理人，有權根據《土地（雜項條文）條例》(第 28 章）第 12 及 13 條清拆違例構築物，而根據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》(第 126 章）第 4 條，亦有權重收土地及取消地契。

---

[1] *新界豁免管制屋宇包括：男性原居村民根據新界小型屋宇政策獲批土地後，在其上興建的屋宇；以及在新界小型屋宇政策範圍以外，由不論是否原居村民按照新界豁免管制屋宇規格興建的屋宇。*

[2] *違例建築工程指未經屋宇署或地政總署批准的建築工程。*

執法政策

5. 二零零一年，由當時的規劃環境地政局、屋宇署、地政總署及規劃署組成的工作小組，決定採納按優次執法的策略，逐步對香港所有樓宇採取執法行動。該策略訂明，屋宇署應優先取締幾類違例構築物，當中包括「新的」違例建築工程(即在過去12個月內新近完成的工程)，以及對生命財產構成明顯威脅或迫切危險的違例建築工程。

6. 二零零二年，工作小組修訂對新界村屋的政策。據此，屋宇署只會對「正在施工」，以及構成明顯威脅或迫切危險的違例建築工程採取執法行動。與其他樓宇的處理手法不同，新界村屋「新的」違例建築工程，不會在該署執法之列。地政總署則只會對公然違規的個案，例如建築尺寸過大的新界村屋，優先採取執行契約行動。

7. 二零零六年，發展局(取代了規劃環境地政局)、屋宇署、地政總署及規劃署決定，興建中的違例建築工程若已「實際完工」，即構築物的混凝土架構或建築物的樓梯蓋已完成，便不應被視作「正在施工」的工程。有關構築物是否處於「正在施工」的階段，乃視乎首次視察當天的地盤狀況而定。

8. 依照上述定義，新界村屋的違例建築工程即使仍在進行中，但只要主體結構已經完成，便不會被列為「正在施工」的個案，而屋宇署亦不會即時採取執法行動。下文把這項政策稱為「在建工程政策」。

工作程序

視察及轉介

9. 屋宇署在接到有關「正在施工」的個案之投訴後，會考慮是否需要採取行動。地政總署向該署轉介個案時，會盡量一併提供相關的土地資料(例如土地類別圖、地段詳情表、業權記錄)，以及顯示有關地盤及周邊範圍的照片。

實地視察及報告

10. 在接到投訴後，屋宇署會於 48 小時內安排該署的顧問作實地視察。顧問其後會向屋宇署提交視察報告，供該署考慮應否採取執法行動及採取哪種行動。

清拆令

11. 屋宇署如確定某宗個案屬於「正在施工」的類別，會發出「停工勸諭信」及清拆令，要求事涉地段擁有人停工及清拆違例構築物。假如擁有人不清拆有關的構築物，屋宇署會考慮提出檢控。

12. 清拆令規定擁有人在特定限期(由 30 天至數月不等)內清拆違例構築物。屋宇署會派員視察擁有人有否遵辦，或會批准延長清拆限期。

執行契約行動

13. 地政總署通常把新界村屋的違例建築工程列為低度優先處理個案。在接到關於違例建築工程的投訴後，該署會到事涉樓宇進行視察，以確定有沒有違反土地契約條件的情況。假如情況屬實，地政總署會發出警告信，要求地段擁有人在指定期間內糾正違例情況。假如違例情況持續，地政總署可能會採取進一步的執行契約行動，包括在土地註冊處把警告信註冊在事涉物業的業權登記冊內。

整體監察

14. 根據地政總署的資料，截至二零零四年二月，新界村屋約有 13,000 宗違反土地契約條件的違例構築物。地政總署在二零零四／零五年度進行的目視調查確認，新界村屋的違例建築工程問題十分嚴重。不過，地政總署及屋宇署此後均沒有作任何進一步的調查研究，以評估問題的嚴重程度。

本署觀察所得

15. 本署在進行調查及個案研究中發現，儘管政府當局承諾對新界村屋的違例建築工程加強執法，但現行的執法制度顯然仍有不足的地方。

執法效率不高，成效存疑

16. 屋宇署及地政總署在二零零七至一零年期間採取執法行動的統計數字，令人懷疑執法制度的效率及成效：

(a) 屋宇署接到 2,400 宗「正在施工」的個案，但對其中 1,492 宗（62%）並沒有採取執法行動。而在該 1,492 宗個案中，931 宗（62%）是因為「正在施工的個案已實際完工」或「並無工程正在進行」; 在某程度上，這已反映該署把執法準則及行動局限於非常狹窄的範圍。

(b) 屋宇署接到的 2,400 宗個案中，只有 755 宗（31%）獲該署確認為「正在施工」的個案，因此會採取執法行動。儘管該署對當中 721 宗個案發出清拆令，但截至二零一一年二月二十五日，僅有 285 宗（40%）獲解決，其餘 436 宗（60%）的違例構築物尚未清拆。

(c) 早在二零零七年發出的 129 項清拆令中，有 57 項（44%）截至二零一一年二月二十五日仍未執行。二零零八、零九及一零年的相關數字同樣未如理想。

(d) 地政總署處理的 2,161 宗個案中，只有 118 宗（5%）取得成效（拆除違例構築物）。在其餘的個案中，有 1,147 宗（53%）已發出警告信及於土地註冊處註冊，而 888 宗（41%）則仍未採取行動。該署從未有運用過重收土地或取消地契的權力。

17. 屋宇署執行清拆令的進度緩慢，而地政總署僅將警告信在土地註冊處註冊，效果都極不理想，尤其是關於新界村屋違例建築工程的投訴數字一直在上升（從二零零七至一零年錄得49%的升幅）。

執法行動有局限

18. 按照現時針對新界村屋違例建築工程的執法策略，政府當局僅會對(a)「正在施工」的個案及(b)對生命財產構成明顯或迫切危險的違例建築工程優先採取執法行動。根據現行的執法策略，並非在興建中或不存在危險的違例建築工程，便不屬於採取行動的類別。

19. 可在短時間內完工的簡單構築物，很容易迴避當局的執法行動。當局假如沒有在短暫的施工期間內積極巡查這些「正在施工」的個案，最終便只能放棄對有關工程採取執法行動。另外，擁有人假如拒絕讓執法當局在施工期間進入事涉樓宇及搜集證據，當局最後亦很可能惟有放棄就違例建築工程採取執法行動。

有違常理邏輯

20. 在很多個案中，屋宇署其實都掌握環境證據，例如現場有建築材料或工人，或擁有人承認正在施工，足以證明違例建築工程正處於施工階段。然而，該署卻以違例建築工程的主體結構已完工為理由，而不將其列為「正在施工」的工程。按照「正在施工」的個案的定義，屋宇署的決定雖然從技術角度尚說得通，但顯然有違常理邏輯，而且肯定不符合政府當局致力遏止新界村屋違例建築工程繁衍的承諾。

對新界村屋及其他樓宇厚此薄彼

21. 對於新界村屋以外的其他樓宇，屋宇署對「新的」違例建築工程均會優先採取執法行動。這顯示，該署現時對新界村屋違例建築工程所採取執法空間狹窄的「在建工程政策」，實與一般的做法不同。這項政策對於新界村屋「新的」違例建築工程的執法行動增添不必要的障礙，令人覺得當局對新界村屋及其他樓宇厚此薄彼，而新界村屋的擁有人則得到優待。

採取行動的準則不一致

22. 本署在個案研究中發現，屋宇署及地政總署人員對於「正在施工」的個案的詮釋寬鬆而不一致。有時候，地政總署會把「正在施工」的個案連同環境證據及相片轉介屋宇署，以為該署可以採取行動，但屋宇署卻表示有關工程已「實際完工」。在有些個案中，地政總署未必同意屋宇署的判斷，而有時甚至屋宇署本身對不同個案所作決定的理據，亦有不一致的情況。

23. 由於準則不一致，有關部門白白浪費時間精力於轉介個案及作徒勞無功的視察，所採取的執法行動亦欠公平。

延誤

24. 本署留意到有關部門延誤採取執法行動，往往是由於他們花費太多時間去確定「正在施工」的個案的狀況，又或是純粹因為部門態度拖拉所致。

25. 地政總署的運作指引訂明，該署職員把懷疑「正在施工」的個案轉介屋宇署時，必須提供土地資料及環境證據(例如相片)，以免屋宇署人員到現場視察而徒勞無功。然而，要取締「正在施工」的個案，掌握時間至為重要。本署認為，地政總署職員應盡快把懷疑「正在施工」的個案轉介屋宇署，至於未能即時提供的環境證據，則可以稍後蒐集及補交。

對擁有人的拖延手法束手無策

26. 有些違例構築物的擁有人會採取拖延手法，藉拒絕屋宇署或地政總署人員進入樓宇視察，又或就事涉違例建築工程的完工日期爭辯不休，企圖證明當局不應對其違例建築工程即時採取執法行動。

27. 本署發現，政府當局優柔寡斷，助長了這種拖延手法。在進入樓宇視察的權力獲加強之前，發展局應檢討部門轉介「正在施工」的個案及採取執法行動的準則。該局亦應探討其他蒐集證據的方法，例如利用科技器材或尋求投訴人或鄰近居民的協助。

檔案記錄保存不周

28. 屋宇署的顧問擬備的視察報告，載有關於新界村屋違例建築工程的第一手資料。然而，本署所研究的個案顯示，屋宇署的決定可能有別於顧問的評估及建議。但是，屋宇署沒有把箇中理由或理據存檔，亦沒有告知其顧問。這種做法既無助於確保該署作出理據充分且前後一致的決定，亦未能協助顧問了解該署的想法及要求。

缺乏監察

29. 對於發展局及有關部門未能有系統地收集及監察關於新界村屋違例建築工程的統計資料，本署感到失望。本署認為，缺乏這類統計數字，當局要準確評估現行針對新界村屋違例建築工程的執法策略有多大成效，即使未必不可能，但工作也會相當困難。

擴大執法範圍的可行性

30. 發展局及屋宇署表示，要擴大執法行動的範圍，以涵蓋新界村屋「新的」違例建築工程，存在以下困難：

(a) 與《建築物條例》規管的其他樓宇不同，新界村屋並無詳細的建築圖則或其後進行改建及加建工程的圖則，當局因此難以確定構築物是否「違例」。

(b) 當局往往缺乏證據證明事涉工程是「新的」違例建築工程，即在過去 12 個月內新近完成的。

(c) 擴大執法行動的範圍未必符合成本效益，當局必須審慎地衡量市民大眾的期望。

31. 本署的回應如下：

(a) 並非所有新界村屋的個案都難以證明建築工程「違例」。典型的新界村屋[3]尺寸已有明文規定，屋宇署可以很容易察覺有關新界村屋是否有違例建築工程。至於非典型的新界村屋[4]，由於缺乏詳細的建築圖則，屋宇署可能難以確定事涉構築物是否「違例」。在這種情況下，該署最終可能無法對擁有人採取執法行動。然而，這類執行上的問題不論於「正在施工」的個案或「新的」違例建築工程個案均有可能出現。本署看不出有任何理由，把這項困難作為藉口，而不將執法範圍擴大至涵蓋新界村屋「新的」違例建築工程。

(b) 發展局及屋宇署在確定事涉工程是否「新的」違例建築工程方面，為自己訂立了過高的舉證標準。當然，屋宇署在發出清拆令前，理應盡責地確定事涉工程是「新的」違例建築工程，例如透過向擁有人及其鄰居查詢，以及查察事涉構築物等。在清拆令發出後，辯護責任便落到擁有人身上。他須提供充分證據，以證明事涉構築物並非「新的」違例建築工程，而屋宇署不應根據優先採取執法行動的政策即時清拆。這相信不會對擁有人構成過大負擔。

(c) 本署並非要求屋宇署承擔不可能的任務。本署只是建議該署按照適用於所有其他樓宇的政策，打擊新界村屋「新的」違例建築工程，毋讓不對該類個案採取執法行動成為一項常規或政策。該署若能以一致及平等的態度處理所有違例建築工程，相信市民大眾都會歡迎，而在執行上遇到的困難亦會得到諒解。

---

[3] *新界村屋的尺寸規格在《建築物條例（新界適用）條例》（第121章）已有訂明。*

[4] *在一九六一年一月一日之前落成的新界村屋，於興建時不受《建築物條例》規管，故此尺寸亦不受《建築物條例（新界適用）條例》限制。*

結論及建議

32. 政府曾聲言會全面打擊違例建築工程，但「在建工程政策」使新界村屋的違例構築物獲得豁免，而當局又未能對此提出充分理據。結果，大量新界村屋「新的」違例建築工程迴避了執法行動。除非有積極的改變，否則上述情況將會持續。

33. 鑑此，申訴專員提出下列建議：

(a) 政府當局應完全取消「在建工程政策」，務求公平一致地就新界村屋及其他樓宇的違例建築工程問題採取有效的執法行動；

(b) 屋宇署與地政總署應統一雙方對問題的理解及處理方法，並且建立個案資料庫，記錄不同的個案；

(c) 屋宇署及地政總署應精簡程序，以提高運作效率；

(d) 屋宇署及地政總署應探討蒐集證據的其他方法，例如利用科技器材或尋求投訴人或鄰近居民的協助；

(e) 屋宇署應記錄對於違例建築工程個案所作的決定及背後的理據，並讓該署的顧問知悉；以及

(f) 發展局應聯同屋宇署及地政總署，盡快評估新界村屋違例建築工程問題的嚴重程度，以期客觀分析執法策略的成效。

申訴專員公署
二零一一年四月

附件 B

七個政府部門延誤處理
一宗道路復修工程的投訴

個案撮要

投訴

投訴人發現一條通往某遊樂場的行人路(「事涉行人路」)出現下陷,每當下雨時便有積水。他於二零一零年四月向**效率促進組**轄下的 1823 電話中心(「電話中心」)投訴,電話中心其後將個案轉介**路政署**、**地政總署**、**渠務署**、康樂及文化事務署(「**康文署**」)、民政事務總署(「**民政總署**」)以及食物環境衞生署(「**食環署**」)跟進,但這六個部門均不承認維修責任。其中,路政署曾向投訴人表示該署「只處理有街道名稱的道路,由於事涉行人路沒有街道名稱,故不屬該署的管轄範圍;而該行人路為通往康文署轄下遊樂場的專用道路,應由康文署負責」。食環署則指地陷位置所匯積的是水,並非垃圾,不屬該署職權範圍內的事,故拒絕跟進。

2. 投訴人認為,各部門互相推卸責任,而電話中心更在不熟識各部門權責的情況下,胡亂轉介他的投訴,遂向本署投訴。

事件經過

3. 二零零九年三月,地政總署接獲一名市民投訴,指事涉行人路下雨後會出現水浸問題。該署隨即派員視察並確定水浸問題屬實。同年六月,該署通知康文署,指出根據撥地條款,康文署負責維修該行人路。康文署收到地政總署的通知後核對資料,發現地圖上顯示事涉行人路在遊樂場範圍外,認為未有足夠理據證明該行人路已納入遊樂場的撥地範圍內,故於同月發便箋予地政總署索取相關文件以確定該行人路的維修責任,惟地政總署未有收到該便箋。同年十月及二零一零年三月,地政總署到場視察,沒有發現水浸情況,決定暫停跟進。

4. 二零一零年二月,投訴人向渠務署投訴,指事涉行人路有積水問題。渠務署職員進行視察,證實積水是由於行人路面下陷,並非渠道問題,不屬該署的工作範疇,故分別將投訴轉介予路政署及民政總

署。其後，兩署回覆渠務署，指行人路並非由他們負責維修，渠務署於四月十三日將投訴轉介地政總署跟進。

5. 四月十七日，投訴人就同一問題向電話中心投訴。電話中心按指引把個案轉介路政署跟進。路政署進行實地查察後，確定事涉行人路不屬其負責保養的道路範圍，建議電話中心把個案轉交地政總署。路政署並指出，投訴人的個案與電話中心於四月十三日轉介的另一名市民（非投訴人）的投訴性質相同。

6. 四月二十七日，地政總署回覆電話中心，指事涉行人路屬未分配政府土地，由於地政總署並非工程部門，故未能提供協助，而因投訴地點的路燈由路政署及民政總署共同負責，故建議電話中心將投訴轉介該兩署跟進。四月二十八日，電話中心把個案轉介路政署路燈部及民政總署跟進。

7. 其後，民政總署回覆電話中心，指事涉行人路只通往康文署的臨時遊樂場，故個案應轉介康文署跟進。路政署路燈部亦回覆電話中心，指個案不屬其職責範圍。電話中心於五月二日轉介個案給康文署。

8. 五月三日，電話中心要求地政總署、康文署、民政總署及路政署的聯絡主任跟進事件。五月十四日，康文署回覆電話中心，表示事涉行人路未納入遊樂場的撥地範圍內，並非其管轄範圍，建議轉介地政總署跟進。五月十五日，投訴人致電電話中心，指事涉行人路有嚴重積水。電話中心以水浸個案轉介予渠務署跟進。

9. 五月十七日，渠務署發電郵給路政署、民政總署及地政總署，表示應從速處理事件，建議民政總署維修事涉行人路。五月十八日，路政署再次實地視察後回覆電話中心，指事涉地點不在該署負責保養的範圍。民政總署則指電話中心應建議康文署考慮負責事涉行人路的保養工作。六月一日，康文署向電話中心表示，遊樂場附近的其他政府用地將來可能會撥作其他用途，屆時事涉行人路並非只通往遊樂場，故不宜由該署接管該行人路的保養工作。

10. 六月七日，效率促進組首席行政主任要求地政總署、民政總署及康文署的投訴主任介入處理。六月八日，地政總署向康文署提供遊樂場的撥地條款資料，指獲分配遊樂場用地的部門須負責行人路的維修工作。六月九日，康文署要求電話中心回覆投訴人，該署和建築署會安排維修事涉行人路。八月十七日，建築署因應康文署要求完成維修工程。

11. 二零一零年二月至八月期間，投訴人曾多次致電電話中心，指行人路有積水，要求食環署清理。食環署每次收到轉介後，均有到事涉地點巡查並清理積水。

本署調查所得及評論

12. **效率促進組**指出，在界定負責部門的過程中，電話中心職員會根據投訴人提供的資料按指引作出轉介，期間亦需要參考部門的意見，但並不代表中心胡亂轉介。電話中心設有投訴專責小組，協助分析及歸納個案，在有需要時提升至部門管理層處理。然而，本署調查發現，雖然電話中心已按照既定程序提升個案的處理層面，但不同職員在先後處理投訴人的多次投訴時，不單沒有翻查舊有記錄，亦未知悉中心經理已將個案提升至部門的管理層處理，因此仍就投訴人的同一投訴開設不同的個案編號和作出多次的內部轉介。此外，職員亦未有參詳資料庫內的資料，只根據投訴人提供的資料以及其他環境資料，估算負責維修部門，而投訴專責小組也未能發揮分析和歸納個案的作用，迅速處理投訴，以致投訴人感到電話中心胡亂轉介其投訴。因此，投訴人對效率促進組的投訴**成立**。

13. **地政總署**表示，已就二零零九年三月接獲的投訴進行了兩次實地視察，發現行人路沒有出現水浸，認為康文署已完成工程，故終結個案。當該署於二零一零年四月收到電話中心轉介投訴人的個案後，曾翻查土地類別圖，但有關資料未有顯示負責該路的維修部門。經觀察行人路的位置、外觀及物料後，該署認為行人路可能由民政總署及路政署建造，故建議電話中心向兩署查詢。其後，該署參閱了行人路的撥地文件，確定該路的建造及日後的維修應由康文署負責。該署指出，一直配合電話中心尋找負責部門。就翻查土地資料方面，分區地政處不會擁有所有政府非工務工程的檔案，因此，各相關部門亦應自行查核檔案，以查明是否負責維修的部門。

14. 本署調查發現，地政總署職員雖然已將二零零九年的個案轉介康文署跟進，但在未確定維修工作是否已完成前，便草率終止個案，而期間的兩次實地視察亦非在下雨天後進行，故根本不會發現水浸。此外，該署最初並不察覺二零零九年的個案與二零一零年的投訴相關，當察覺後將兩檔合併，但卻未有留意到二零零九年的檔案其實已存備了事涉行人路的相關撥地資料，結果延至二零一零年六月才向康文署展示有關土地文件資料，從而確定後者的維修責任。再者，該署在沒有全面理解個案的情況下，便草率地建議電話中心將個案轉介到早前已否認維修責任的路政署及民政總署，加劇各部門互相推讓的現

象。本署認為，雖然地政總署的分區地政處未必擁有其他政府部門負責的工程維修資料，但該署作為管理土地事務的專責部門，有責任查核清楚相關的土地記錄，以便盡快澄清權責，但職員處理卻疏漏馬虎，導致事涉行人路的修復被延誤。故此，投訴人對該署的投訴**成立**。

15. **康文署**承認，在收到地政總署二零零九年的通知後，曾向後者索取進一步資料，不過其後因事忙而未有跟進。在處理此投訴個案時，職員對撥地條款缺乏充分的了解和認知，未有徹底翻查撥地記錄，誤以為行人路未有納入遊樂場的撥地圖則內，便不屬康文署的管理範圍，以致延誤處理道路的維修工作。本署認為，該署對於撥地條款的誤解，以及未有適時跟進地政總署二零零九年的通知和澄清撥地條款，是導致這宗投訴的主因。此外，即使在收到投訴初期，該署認為維修工作不屬其責，但因行人路只通往轄下的遊樂場，該署亦應切實考慮遊樂場使用人士的需要，主動跟進事件。故此，投訴人對康文署的投訴**成立**。

16. **渠務署**在二零一零年二月二十六日得悉事涉行人路並非路政署的工作範圍後，由於職員調動，個案被誤置一旁，個多月後才再跟進。根據政府工務部門處理跨部門投訴的機制，該署須以「接獲投訴的部門」身份努力尋找「保養部門」。若該署能及早跟進，事情可能較早獲得解決。因此，該署在延誤修復事涉行人路一事上應負上部分責任。投訴人對該署的投訴**部分成立**。

17. 雖然如此，渠務署在未能找到有部門跟進個案的情況下，曾主動提出承擔事涉行人路的維修責任，此舉實屬難得，值得其他部門效法。

18. **民政總署**表示，為免資源重疊，造成浪費，該署按既定指引，不會提供由其他政府部門提供的服務。由於事涉行人路並非由當區民政處負責維修，而該路亦是通往遊樂場的唯一通道，故該署建議電話中心將個案轉介康文署。本署認為，民政總署在延誤修復行人路一事上，無實質責任。故此，投訴人對民政總署的投訴**不成立**。然而，本署調查發現，民政總署於六月一日從電話中心得悉康文署不會跟進事涉行人路的維修後，沒有主動聯絡有關部門尋求解決問題的方法。當效率促進組首席行政主任於六月九日提升個案邀請民政總署及其他部門一同介入解決事件，民政總署完全沒有回覆。這與該署標榜「透過部門之間的磋商及合作迅速解決地區問題」的職能不完全脗合。該署處理此個案欠缺積極和主動。

19. **路政署**雖然曾就同一投訴重複實地視察，但屬審慎之舉。就投訴人指該署職員曾表示只會處理「有街名的路」，以及「該行人路為通往康文署轄下遊樂場的專用道路，應由康文署負責」，該署申明，如屬路政署保養範圍，即使是未命名的道路，該署亦會安排維修；該署否認職員曾向投訴人作出上述言論。本署調查發現，上述言論是1823電話中心職員因對路政署職責誤解而給予投訴人的錯誤訊息。總括而言，投訴人對路政署的投訴**不成立**。

20. **食環署**已按其職能及既定程序清理事涉行人路的積水。至於投訴人指該署職員曾表示地陷路段囤積的是水，並非垃圾，故拒絕跟進，該署職員否認有關指稱。在缺乏獨立佐證的情況下，本署對有關指稱不擬置評。整體而言，投訴人對食環署的投訴**不成立**。

建議

21. 申訴專員向效率促進組、地政總署以及康文署提出以下改善服務的建議：

<u>效率促進組轄下的1823電話中心</u>

(1) 檢視及改善處理投訴的程序和儲存投訴資料系統，使職員能及早識別相關的重複來電和投訴；

(2) 職員主動與來電者確定是否重複投訴，減少就同一事宜開設多個檔案編號；

(3) 在啓動提升個案處理的程序後，讓職員知悉事情的最新訊息和進展；

(4) 加強職員處理跨部門投訴方面的技巧；

(5) 檢討內部轉介機制，避免混淆市民和需要市民覆述事件；

(6) 改善投訴專責小組在歸納個案方面的工作流程；

地政總署

(7) 協助康文署處理刊憲康樂場地的撥地條款及圖則的資料搜集工作；

(8) 檢討並改善現行的檔案管理系統與程序，協助職員更 有效地使用檔案記錄；

(9) 加強職員培訓，協助他們以積極和主動的態度，審慎處理投訴；

康文署

(10) 不時檢討因應此宗投訴而實施的改善措施的成效；改善措施包括翻查康樂場地的撥地條款及圖則資料、加強員工指導、以及設立存備土地記錄的場地資料庫等；以及

(11) 繼續尋求地政總署協助，跟進刊憲康樂場地撥地條款及圖則的資料搜集工作。

22. 效率促進組、康文署及地政總署接納及承諾跟進上述建議。

申訴專員總結

23. 路面下陷引致積水問題遲遲未獲得妥善解決，除了因為維修責任不清和職員的疏忽外，還因為多個事涉部門對解決問題均採取「各家自掃門前雪」的心態，沒有切實考慮到市民的真正需要。若各部門在履行本身職責的同時，能積極主動多走一步跟進問題，結果將大有不同。在此個案，縱使有部分部門已按部門指引行事，但從投訴人看來，政府部門之間未有協調合作，且互推責任，沒有認真解決問題，有損政府形象。

申訴專員公署
二零一一年四月

附件 C

有關房屋署
編配公屋過程不公的投訴
調查報告摘要

投訴

投訴人於二零零六年向房屋署申請公屋。二零一零年年中，他到該署的客戶服務中心查看編房進度，發現在其輪候組別中，公屋輪候冊申請書編號(「輪候冊編號」)在他之後的申請者已獲編配單位，而他則仍未收到編配通知。他隨即向房屋署職員查詢，但未獲合理解釋，於是向本署投訴。

背景資料

公屋編配程序

2. 房屋署大致上會按公屋申請人在輪候冊上的登記先後次序(即輪候冊編號)、家庭人數及選擇地區，以電腦隨機方式為申請者編配公屋單位。申請在首次進入編配階段前，房屋署會調查並核實申請人的公屋申請資格。至於申請何時到達編配階段，則受眾多因素影響，例如申請人所選地區內符合編配面積的單位數量，或申請人曾否更改所選地區等。

3. 有特殊編配需要的申請人，房屋署在資源許可的情況下會盡量配合。為確保申請人在簽署租約時仍符合資格，該署亦可能會抽查個案，或覆核已核實資格超過兩年的申請個案。

4. 房屋署每月十五日在報章、該署網頁及客戶服務中心公布各類型公屋申請書的「已接受配房的最高申請編號」(「最高編號」)。該編號是供公屋申請人參考的指標，並不表示所有編號較前的申請人已接受公屋編配。合資格的申請人可獲三次配房機會。

投訴人的個案

5. 投訴人的公屋申請於二零零六年獲登記在輪候冊上，並獲發一個輪候冊編號。二零零八年年初，房屋署首次為投訴人編配一個位於其所選地區的單位，但他不接納。同年六月，投訴人更改其公屋選擇地區。

6. 二零一零年年初，房屋署再次核實投訴人的編配資格。六月中，投訴人發現該署公布其輪候組別的「最高編號」，已超越了他的輪候冊編號。六月至七月期間，投訴人五度向該署查詢編配的進展，要求盡快編配單位給他。房屋署職員每次致電或函覆他加以解釋，著他耐心等候。投訴人在七月底終接獲第二次配房通知。

房屋署的回應

7. 房屋署否認延誤處理投訴人的申請。該署澄清，二零一零年六月中公布的「最高編號」，包括了於首次配房時即接受獲編配單位的申請。其他與投訴人的輪候冊編號相若，並同樣須於編配單位前進行某些程序（如每兩年覆核資格及被抽查的個案）的申請個案，他們獲第二次編配的時間與投訴人差不多。

8. 投訴人的申請在二零一零年六月底到達編配階段。由於他在期間多次提出查詢，房屋署每次須暫停為他編配單位，以先行了解他需否更新資料或提出新的編配要求，為免因編配了不合適的單位而令他失去一次編配機會。

9. 房屋署承認上述程序須予改善，並已於二零一零年十一月推出「分流」措施。假如公屋申請人的查詢或投訴不會影響編配次序，且不涉及額外的編配要求，職員必須在兩至三個工作天內回覆。行將到達編配階段的申請個案，亦會放在指定的文件架上，以便集中管理及密切跟進。

本署的評論

10. 房屋署在處理公屋申請人的查詢時，先假定申請人會提出影響編配程序的要求而暫停為他們編配單位，可能對他們造成不公。在本案中，投訴人的查詢與編配房屋的考慮因素無關，但房屋署卻在他毫不知情下，暫停為他編配單位，會令人感到是一種變相懲罰，對他來說顯然不公平。再者，房屋署一直未有對暫停編配房屋的做法提出合理解釋。

結論

11. 基於以上所述，申訴專員認為，對房屋署的投訴**成立**。

其他觀察所得

12. 房屋署每月透過公布各類「最高編號」，讓公屋申請人知悉最新的編配情況（上文**第 4 段**），做法固然可取。然而，該署沒有說明前述各種可能影響實際編配房屋先後次序的因素(上文**第 2 及 3 段**)，申請人難免會因為後來的申請人先獲配單位而感到不滿。

本署的建議

13. 申訴專員建議房屋署適時檢討「分流」安排及其他措施（上文**第 9 段**），以確保其獲全面及有效的實施；另外，考慮在公布有關公屋申請的最新資料時（上文**第 4 段**），扼要地解釋可能導致該署未能依照輪候冊編號的先後次序編配單位的各種原因。

申訴專員公署
二零一一年四月